

2015-09-16

Dnr 2015:1436

Rapport från utredningstjänsten

ENERGISKATTER

Uppdraget är följande:

- Skatten på termisk effekt i kärnkraftverk avskaffas i tre lika stora steg åren 2016, 2017 samt 2018.
- Energiskatten på el höjs i tre steg åren 2016, 2017 samt 2018 för att varje år fullt ut kompensera för intäktsbortfallet från skatten på termisk effekt.
- Redovisa hur förändringarna bör redovisas i statsbudgeten.
- Redovisa om möjligt i kronor och andel av disp. inkomst hur en höjd energibeskattnings påverkar inkomstfördelningen av män och kvinnor 2016.

Sammanfattande slutsatser

Vad statens beräknade brutto- respektive nettointäkter av effektskatten uppgår framgår av tabell 1¹. Nettointäkterna från effektskatten har ökat med ca 0,3 miljarder kronor (ca 0,7 miljarder kronor brutto) jämfört med 2008 års skattenivå.

Tabell 1: Beräknade brutto/nettointäkter från effektskatten vid olika skattenivåer under perioden 2016-2017

	12 648 kr/MW/må- nad, mkr	14 770 kr/MW/månad, mkr
Bruttointäkt	4 280	4 998
Netto intäkter till staten med hänsyn tagen till påverkan på bolagsskatten och statligt ägande	1 669	1 949

Källa: Utredningstjänstens beräkningar

¹ Vattenfall meddelade den 28 april 2015 om beslutad ändrad inriktning för reaktorerna 1 och 2 i Ringhalsverket. Inriktningen innebär att reaktorerna kan komma att stängas mellan åren 2018 och 2020 istället för som tidigare kommunicerats kring 2025. Se Vattenfall, Press och media, <http://corporate.vattenfall.se/press-och-media/pressmeddelanden/2015/vattenfall-andrar-inriktning-for-drifttid-for-ringhals-1-och-2/>. En eventuell avställning av dessa reaktorer inom perioden är inte med i beräkningarna.

Anders Vikström
Telefon: 08-786 59 21

I tabell 2 redovisas beräkningar av hur brutto- och nettointäkterna påverkas av om skatten på termisk effekt trappas av från 14 770 kronor per MW och månad till noll kronor under perioden 2016-2019. Vidare redovisas vad intäkterna på energiskatten inklusive moms (för momspliktig elanvändning) måste uppgå till för att kompensera intäktsbortfallet från effektskatten.

Tabell 2: Offentligfinansiella effekter 2016-2019 av att slopa effektskatten och att kompensera bortfallet med ökad energiskatt på el, miljoner kronor

	2016	2017	2018	2019
Minskade intäkter från effektskatten brutto	-1 700	-3 300	-5 000	-5 000
Minskade intäkter från effektskatten netto	-700	-1 300	-1 900	-1 900
Bruttointäkter från ökad energiskatt på el, inklusive moms	700	1 500	2 100	2 200
Nettointäkter från ökad energiskatt på el, inklusive moms	700	1 300	1 900	1 900

Källa: Utredningstjänstens beräkningar

För att kompensera från intäktsbortfallet från effektskatten beräknas att energiskatten på el höjs enligt tabell 3.

Tabell 3: Nivån på energiskatten på el under perioden 2016-2019 för att kompensera intäktsbortfall för slopad effektskatt, öre/kWh

	2015	2016	2017	2018	2019
Höjning energiskatten el. öre/kWh		0,9	0,6	0,9	0,1
Kumulativ ökning		0,9	1,9	2,8	3,0
Skattenivå, öre/kWh övriga Sverige	29,4	30,3	30,9	31,8	31,9

Källa: Utredningstjänstens beräkningar

Möjligheten att beräkna fördelningseffekter är avhängig en rad faktorer, tillgång till data, möjligheter att värdera och skatta effekter med mera. Avseende höjd energiskatt på el saknas grundläggande data/information och metod för att kunna göra en rimlig skattning och jämförelse. Generellt gäller dock att energiskatter (här samlingsnamn för energiskatt, koldioxidskatt m.m.) är regressiva, dvs. de drabbar hushåll med lägre inkomster mer än hushåll med högre inkomster, flerbarnshushåll mer än barnlösa hushåll samt glesbygdshushåll mer än stadshushåll.

Inledning

Effektskatt² på kärnkraftverk är oberoende av hur mycket el som produceras. Från den 1 januari 2008 till den 31 juli 2015 uppgick skatten till 12 648 kronor per MW termisk effekt och månad. Under samma period och om en kärnkraftsreaktor var ur drift under en sammanhängande period av mer än 90 kalenderdygn, fick avdrag med 415 kronor per MW av den termiska effekten göras för det antal kalenderdygn som överstigit 90. Från 1 augusti 2015 gäller att skatten på termisk effekt i kärnkraft uppgår till 14 770 kronor per MW och månad. Avdraget för om en reaktor är ur drift mer än 90 dagar höjs till 485 kronor per MW och det gäller som tidigare enbart för överskjutande kalenderdygn.

I det följande beräknas brutto- och nettointäkten från skatt på termisk effekt för de reaktorer som är i drift i Sverige³. Vidare beräknas offentligfinansiella effekter vid ett slopande av skatten under perioden 2016-2019, där dock nedtrappningen av effektskatten sker under perioden 2016-2018. Den längre perioden beräknas och redovisas för att överensstämja med statsfinansiella förslag (Riksbudget). Därefter beräknas storleken på energiskatt på el för att kompensera för bortfallet av intäkterna från effektskatten. Det har inte varit möjligt att göra fördelningsanalyser av höjda energiskatter inom detta uppdrag. Utredningstjänsten redovisar dock några generella observationer om miljöskatternas fördelningseffekter.

Brutto- och nettointäkter till följd av olika nivåer på skatt på termisk effekt i kärnkraftverken

I tabell 4 redovisas den förväntade utvecklingen av den termiska effekten i kärnkraftverken under perioden 2016–2019, enligt Strålsäkerhetsmyndigheten (SSM) samt beräknade statliga skatteintäkter brutto/netto vid olika skattenivåer.

Den totala bruttointäkten från effektskatten beräknas enligt följande:

Kärnkraftverkens totala installerade termiska effekt förväntas vara 28 200 MW⁴:

– 28 200 MW * (14 770 kr/MW * 12 månader) = ca 4 998 miljoner kronor.

För att beräkna en nettointäkt av effektskatten måste man ta hänsyn till effekten på bolagsskatten. Bolagsskatten uppgår till 22 procent⁵ vilket ger följande samband:

² Skatt ska betalas till staten enligt lag (2000:466) på den termiska effekten i en kärnkraftsreaktor. Med termisk effekt avses i lagen kärnkraftsreaktorns värmeproduktionsförmåga

³ Vattenfall meddelade den 28 april 2015 om beslutad ändrad inriktning för reaktorerna 1 och 2 i Ringhalsverket. Inriktningen innebär att reaktorerna kan komma att stängas mellan åren 2018 och 2020 istället för som tidigare kommunicerats kring 2025. Vattenfall och minoritetsägaren Eon har diskuterat den återstående drifttiden för Ringhals 1 och 2, men inte kommit fram till någon gemensam ståndpunkt. Se Vattenfall, Press och media, <http://corporate.vattenfall.se/press-och-media/pressmeddelanden/2015/vattenfall-andrar-inriktning-for-drifttid-for-ringhals-1-och-2/>

⁴ 1 MW = 1 000 kW

⁵ Bolagsskatten, dvs. inkomstskatten för juridiska personer, är i dag 22 %

- bruttointäkten*(1-0,22)=nettointäkt med hänsyn till bolagsskatt, vilket ger:
- 4 998 miljoner kronor * (1-0,22) = ca 3 899 miljoner kronor för år 2016.

Vidare ska man även ta hänsyn till att skatten påverkar de statligt ägda företagens resultat. Det statliga Vattenfalls andel av den totalt installerade termiska effekten är ca 50 %. Här antas att statens intäkter av kärnkraftsskatten påverkas ytterligare genom minskad utdelning från Vattenfall AB och *nettointäkterna* justeras med ca 50 % enligt följande:

- 3 899 miljoner kronor * 0,5 = 1 949 miljoner kronor för år 2016.

Tabell 4: Förväntad termisk effekt (MW) i de svenska kärnkraftverken och beräknade brutto/nettointäkter från effektskatten under perioden 2016-2019

	2016-2019	Bruttointäkter från skatt på termisk effekt vid olika nivåer'		Netto intäkter till staten vid hänsyn tagen till påverkan på bolagsskatten		f	
		12 648 kr/MW/månad, mkr	14 770 kr/MW/månad, mkr	12 648 kr/MW/månad, mkr	14 770 kr/MW/månad, mkr	12 648 kr/MW/månad, mkr	14 770 kr/MW/månad, mkr
Summa	28 200	4 280	4 998	3 338	3 899	1 669	1 949

Källa: SSM, utredningstjänstens beräkningar

Borttagande av skatten på termisk effekt under perioden 2016-2018

I tabell 5 redovisas beräkningar av hur brutto- och nettointäkterna påverkas av om skatten på termisk effekt trappas av till noll kronor under perioden 2016-2018. Skattebortfallet beräknas netto uppgå till ca 650 miljoner kronor år 2016 för att uppgå till ca 2 miljarder kronor år 2018 och år 2019 (se även tabell 6).

Tabell 5: Stegvis slopande av effektskatten under perioden 2016-2018 och effekter på statens inkomster under perioden 2016-2019

	Full effektskatt	2016	2017	2018	2019
Effekt, MW	28 200	28 200	28 200	28 200	0
Effektskatt, kr/MW och månad	14 770	9 847	4 923	0	0
Bruttointäkt, kr	4 998	3 332	1 666	0	1 666
Netto intäkter till staten vid hänsyn tagen till påverkan på bolagsskatten, mkr	3 899	2 599	1 300	0	0
Netto intäkter till staten vid hänsyn tagen till påverkan på bolagsskatten och statligt ägande, mkr	1 949	1 300	650	0	0
Minskade skatteintäkter brutto		1 666	3 332	4 998	4 998
Minskade skatteintäkter netto		650	1 300	1 949	1 949

Källa: Utredningstjänstens beräkningar

I tabell 6 redovisas de offentligfinansiella effekterna under perioden 2016-2019 av att stegvis avskaffa effektskatten. I samband med att effektskatten minskar så kommer det att påverka bolagsskatten och utdelning från statligt ägande vilka båda kan förväntas öka.

Tabell 6: Offentligfinansiella effekter 2016-2019 av att stegvis slopa effektskatten, miljoner kronor

	2016	2017	2018	2019
Minskade intäkter från effektskatten brutto	-1 666	-3 332	-4 998	-4 998
Intäkter:				
-Intäkter från bolagsskatt	367	733	1 100	1 100
-Intäkter utdelning från statligt ägande	650	1 300	1 949	1 949
Offentligfinansiella effekter till följd av förslagen	-650	-1 300	-1 949	-1 949

Anm. Bolagsskatten är 22 procent. Påverkan på utdelning från statligt ägande är ca 50 procent (se även avsnitt om brutto- och nettointäktberäkningar till följd av effektskatten). Se även *Beräkningskonventioner 2015*⁶

Källa: Utredningstjänstens beräkningar

Räkneexempel: Slopade effektskatt kompenseras med energiskatten på el

Eftersom vi aldrig riktigt vet hur stor elanvändningen för ett enskilt år kommer att uppgå till och att energiskatten brukar vara fastlagd för ett år kan aldrig den slopade effektskatten att vara ”precis” finansierad. På grund av att olika faktorer varierar kan reformen ett visst år vara över- eller underfinansierad.

Utgångspunkter och antaganden för räkneexemplet

Beräkningar av offentligfinansiella effekterna till följd av reformen utgår från *Beräkningskonventioner 2015*⁷. I beräkningarna utgår vi från prognostiserad elanvändning år 2015⁸ (ca 72,3 TWh) för bostads- och servicesektorn. Industrins elanvändning har nedsatt skatt, enligt EU:s miniminivå, och ingår inte i dessa beräkningar. Höjningen av energiskatten på el antas inkludera justering av skatten enligt konsumentprisindex, KPI.

⁶ Finansdepartementet, se bland annat avsnittet *Statligt ägande* sid 30, <http://www.regeringen.se/contentassets/c9ef057e21ed4919aedb65c0019583a9/berakningskonventioner-2015>

⁷ Finansdepartementet, se <http://www.regeringen.se/contentassets/c9ef057e21ed4919aedb65c0019583a9/berakningskonventioner-2015>

⁸ Se *Beräkningskonventioner* år 2015, Tabell 8.8, sid 192

Räkneexempel

Utredningstjänsten har i en iterativ process kommit fram till hur stora intäkterna på energiskatten på måste vara för att kompensera intäktsbortfallet från effektskatten. Moms utgår även på punktskatten och inkluderas därför i beräkningarna för de kategorier som är momspliktiga. Se tabell 7.

Tabell 7: Intäkter brutto från energiskatt på el per sektor för att motsvara intäktsbortfall från slopad effektskatt, miljoner kronor

	2016	2017	2018	2019
Företag	300	600	800	900
Bostäder	400	900	1 300	1 300
Summa	700	1 500	2 100	2 200

Anm.: Avrundade värden

Källa: Utredningstjänstens beräkningar

Nivån på energiskatten på el för att kompensera intäkter från slopad effektskatt

I tabell 8 redovisas hur mycket energiskatten uppgår till per år för att kompensera för intäktsbortfallet från effektskatten. Observera att nedsättning av energiskatten på el med 10 öre/kWh gäller i vissa kommuner i norra Sverige. I beräkningarna antas att elkonsumenter utom industrin får en höjning av energiskatten på el.

Tabell 8: Nivån på energiskatten på el under perioden 2016-2019 för att kompensera intäktsbortfall för slopad effektskatt, öre/kWh

	2015	2016	2017	2018	2019
Höjning energiskatten el. öre/kWh		0,9	0,6	0,9	0,1
Kumulativ ökning		0,9	1,9	2,8	3,0
Skattenivå, öre/kWh norra Sverige	19,4	20,3	20,9	21,8	21,9
Skattenivå, öre/kWh övriga Sverige	29,4	30,3	30,9	31,8	31,9

Källa: Utredningstjänstens beräkningar

De offentligfinansiella effekterna av en ökad energiskatt på el för att finansiera ett slopande av skatt på termisk effekt

Energi- och miljöskatterna belastar hushållens konsumtion och företagens användning av insatsvaror samt ger en ökad förbrukningskostnad för den offentliga

sektorn. I *Beräkningskonventioner 2015* beräknas de offentligfinansiella effekterna av en skatteförändring på olika sätt beroende på om hushållen eller företagen betalar skatterna. För att kunna beräkna KPI-effekter och övervältringseffekter i enlighet med Beräkningskonventionerna 2015 bör man dela upp elanvändningen på hushåll respektive företag. Enligt Energimyndigheten/SCB:s publikation *El-, gas- och fjärrvärmeförsörjningen 2013*⁹, uppgick bostädernas andel av bostads- och servicesektorns andel av elanvändning till ca 60 procent.

I tabell 9 redovisas offentligfinansiella effekter av att öka energiskatten på el för att finansiera borttagandet av skatt på termisk effekt. Vi har här tidigare antagit att sloandet av effektskatten genererar ökade intäkter från bolagsskatt och statligt ägande. Detta innebär bland annat att energiskatten på el inte behöver öka i lika stor omfattning som effektskatten var brutto/netto. Dock får en ökad energiskatt på el andra följder, vilka tas hänsyn till i beräkningarna; I tabellen tas hänsyn till att konsumentprisindex ökar, vilket inverkar på sådana transfereringar och skatter som är indexerade, den så kallade KPI-effekten. Ökade kostnader för näringslivet antas övervältras på priser, löner och vinster. Minskade löner leder till lägre intäkter från den kommunala inkomstskatten och arbetsgivaravgifterna. Lägre vinster i näringslivet leder till minskade intäkter från bolagsskatten (i dessa beräkningar minskar inte nämnbart). Moms ingår i dessa beräkningar.

Tabell 9: De offentligfinansiella effekterna av en ökad energiskatt på el för att finansiera ett slopande av skatt på termisk effekt, fördelade på sektorer, mdkr

Staten	0,7	1,5	2,1	2,2
Kommunerna	0,0	-0,1	-0,1	-0,2
Ålderspensionssystemet	0,0	-0,1	-0,1	-0,1
Totalt	0,7	1,3	1,9	1,9

Anm.: Avrundade värden

Källa: Utredningstjänstens beräkning

Fördelningseffekter av höjda skatter på energi

Att göra fördelningsanalyser av höjda energiskatter är resurskrävande och i det närmaste en forskningsuppgift. Utredningstjänsten har inte de resurser som krävs för att inom ramen av detta uppdrag att genomföra sådana analyser. Utredningstjänsten kan dock göra följande generella iakttagelser när det gäller miljöskatter och fördelningseffekter.

⁹ Definitiva uppgifter. Se tabell 7A del 2, sid 26

Energiskattens syfte har historiskt sett varit fiskalt men har gradvis blivit allt mer resursstyrande. Syftet med koldioxidskatten är att styra mot minskande koldioxidutsläpp. Den är med andra ord resursstyrande eftersom skatten ska påverka beteenden genom att kostnaderna slutligen belastar konsumenterna.

Generellt gäller att energiskatter (här samlingsnamn för energiskatt, koldioxidskatt m.m.) är regressiva, dvs. de drabbar hushåll med lägre inkomster mer än hushåll med högre inkomster, flerbarnshushåll mer än barnlösa hushåll samt glesbygdshushåll mer än stadshushåll.

Energiskatternas effekter på hushållens utgifter beror huvudsakligen på hushållens konsumtionsmönster och priskänslighet¹⁰. Inom den miljöekonomiska forskningen redovisas skilda resultat i fråga om hur olika typer av hushåll och inkomstgrupper påverkas av höjningar av exempelvis klimatrelaterade skatter. Det finns studier som kommer fram till att koldioxidskattens påverkan på hushållen beror på var i landet man bor. Koldioxidskattens inverkan på konsumtionen är då störst för hushåll på landsbygden och på mindre orter¹¹. När det gäller effekter för olika inkomstgrupper, kommer olika studier fram till skilda resultat. Enligt vissa studier har höjd koldioxidskatt störst inverkan på konsumtionen hos hushållen med låg inkomst; de påverkas mer av en höjd koldioxidskatt. Skatten är då regressiv¹². Andra studier redovisar att skatten på drivmedel, i vilken koldioxidskatt är en viktig komponent, i stort sett är neutral mellan inkomstgrupperna eller rentav progressiv. Om en skatt är progressiv har den större inverkan på konsumtionen hos hushåll med hög inkomst än hos hushåll med låg inkomst¹³. En orsak kan vara att hushåll med låg inkomst oftare saknar bil och bor på mindre yta än hushåll med hög inkomst.

Sammanställning till Excelfilen ”Riksbudget”

Om de ovan redovisade effekterna ska användas i en budgetmotion som sammanställs i ”Riksbudget” kan tabell 10 fungera som ett stöd. I tabellen redovisas effekterna summerade på respektive titel i ”Riksbudget” som påverkas av förändringen.

¹⁰ Se exempelvis *Handla för bättre klimat*, SOU 2003:60, s. 262 på <http://www.regeringen.se/contentassets/e7205682ca5d4684bb31cf5ad97c139a/del-3-kapitel-10-14---handla-for-battre-klimat>

¹¹ Till exempel Kriström med flera i Långtidsutredningen 2003, bilaga 11, s. 88 f., Brännlund i SOU 2003:60 s. 260 f., samt Konjunkturinstitutet specialstudie nr 18, 2008, s. 60 f., Statens institut för kommunikationsanalys, Rapport 2008:11, s. 12 f.

¹² Se exempelvis Kriström med flera i Långtidsutredningen 2003, bilaga 11, s. 88 f., Brännlund i SOU 2003:60 s. 260 f. och Statens institut för kommunikationsanalys, Rapport 2008:11, s. 12 f.

¹³ Ahola, Carlsson och Sterner i Ekonomisk debatt 2009:2 och Konjunkturinstitutet, Specialstudie nr 18, 2008, s. 60 f.

Tabell 10: Stegvis slopad skatt på termisk effekt och som finansieras av ökad energiskatt på el summerade på poster i "Riksbudget", miljoner kronor

	2016	2017	2018	2019
Blad Utg				
<i>Utgiftsområde och anslag</i>				
Blad Ink				
<i>Inkomsttitlar</i>				
<i>1111</i> Statlig inkomstskatt	0	0	-100	-100
<i>1115</i> Kommunal inkomstskatt	0	-100	-100	-200
<i>1200</i> Indirekta skatter på arbete	0	-100	-100	-100
<i>1320</i> Skatt på företagsvinster	400	700	1 100	1 100
<i>1410</i> Mervärdesskatt	100	200	300	300
<i>1430</i> Energiskatt	700	1 500	2 100	2 200
<i>1450</i> Övriga skatter på energi och miljö	-1 700	-3 300	-5 000	-5 000
<i>2000</i> Inkomst av statlig verksamhet	600	1 300	1 900	1 900
Blad Tak-saldo-sparande				
<i>Ålderspensionssystemet</i>	0	-100	-100	-100

Anm. Avrundade värden

Källa: Utredningstjänstens beräkningar

Källor:

Löpande i text